**Deutscher Bundestag** **Drucksache 19/11944**

**19. Wahlperiode** 25.07.2019

# Antwort

## der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Alexander Graf Lambsdorff, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/11143 –**

## Herausforderungen bei der Digitalisierung von Visaverfahren

Vorbemerkung der Fragesteller

Deutschland kommt in Sachen digitale Verwaltung und Entbürokratisierung nicht voran, konstatiert der Nationale Normenkontrollrat in seinem Jahresbericht 2018 (www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/267760/1536236/1bed933ea006098d6807ab48bd3c8574/2018-10-10-download-nkr-jahresbericht-2018-data.pdf?download=1). Dies gilt insbesondere auch für die Herausforderungen der Digitalisierung von Visaverfahren. Gerade in Zeiten eines zunehmenden Fachkräftemangels birgt die Digitalisierung von Visaverfahren aber aus Sicht der Fragesteller enorme Chancen, um die Einstellung von qualifizierten Fachkräften aus dem Ausland zu vereinfachen und zu beschleunigen. Digitalisierte Visaprozesse haben das Potenzial, unsere deutschen Auslandsvertretungen zu entlasten und zur Entbürokratisierung beizutragen. Die Bundesregierung erwähnt die Möglichkeit der Visadigitalisierung in ihrer Ende 2018 veröffentlichten Umsetzungsstrategie „Digitalisierung gestalten". Auf den entsprechenden Internetseiten der Bundesregierung heißt es: „Die Verwaltung soll Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen das Leben erleichtern, nicht verkomplizieren. Deshalb wollen wir den Austausch mit der Verwaltung und die Beantragung von Leistungen für alle einfach und sicher machen. Dafür werden wir unsere Verwaltungsleistungen künftig digital anbieten" (www.bundesregierung.de/breg-de/themen/digital-made-in-de/moderner-staat-1544024). Aus Sicht der Fragesteller reichen die bisherigen Bemühungen der Bundesregierung zur Umsetzung ihrer eigenen Ziele bei der Digitalisierung von Visaverfahren aber nicht aus.

1. Ist aus Sicht der Bundesregierung eine vollständige Digitalisierung von D-Visaverfahren (digitalisiertes Visaverfahren) in dem Sinne, dass Visa online beantragt, digitalisiert geprüft und schließlich auch elektronisch erteilt werden können, wünschenswert und umsetzbar?

   a) Falls ja, bis wann sollen welche Fortschritte in diesem Bereich erzielt werden (bitte mit Daten und Einzelschritten angeben)?

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Auswärtigen Amts vom 23. Juli 2019 übermittelt.*
*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

b) Falls nein, warum nicht?

Die Fragen 1 bis 1b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung strebt mittelfristig ein vollständig online-gestütztes Visumverfahren aller am Verfahren beteiligter Behörden an. Das Auswärtige Amt schafft derzeit die Voraussetzungen für eine elektronische Verlagerung von Visumanträgen zur Bearbeitung im Inland, um damit die Auslandsvertretungen ab 2020 zu entlasten. Parallel dazu werden Vorbereitungen für eine zukünftige digitale Übermittlung antragsbegründender Unterlagen ins Inland getroffen, um eine papierlose Bearbeitung durch die zu beteiligenden Behörden im Inland zu ermöglichen. Die Voraussetzungen für eine Online-Beantragung des Visums sollen perspektivisch geschaffen werden. Eine digitalisierte Prüfung im Sinne einer automatisierten Abfrage der für eine Visumerteilung relevanten Register, wie etwa des Ausländerzentralregisters (AZR), findet bereits statt. Eine weitergehende digitale Auswertung von Daten ist derzeit nicht beabsichtigt. Die persönliche Vorsprache zur Feststellung der Identität des Antragsstellers sowie zur Abgabe der biometrischen Daten wird bei der Antragstellung aus Sicherheitsgründen auch weiterhin unverzichtbar bleiben.

2. Würde aus Sicht der Bundesregierung eine substanzielle Digitalisierung des Visavergabeprozesses die mangelnden Personal- und Raumkapazitäten an den deutschen Auslandsvertretungen amortisieren?

   a) Wenn ja, in welcher Form, und in welchem Umfang?

   b) Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 2 bis 2b werden gemeinsam beantwortet.

Das von der Bundesregierung angestrebte, vollständig online-gestützte Visumverfahren soll für verbesserte und schnellere Abläufe sorgen und damit die Annahme von mehr Visumanträgen ermöglichen. Hinsichtlich der angestrebten Entlastung der Auslandsvertretungen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen. Personal für die Prüfung und Entscheidung der Visumanträge sowie entsprechende Räumlichkeiten für dessen Unterbringung sowie für den Kundenverkehr werden abhängig von der Zahl der zu bearbeitenden Visumanträge weiterhin benötigt.

3. Inwieweit bietet es aus Sicht der Bundesregierung bei der Visavergabe einen Mehrwert, wenn die Beantragung weiterhin persönlich erfolgen muss?

Das persönliche Erscheinen zur Beantragung eines Visums ist sowohl für Schengen-Visa als auch für nationale Visa grundsätzlich erforderlich zur Erfassung der biometrischen Daten (für Schengen-Visa nach Artikel 13 Absatz 2 des Visakodex, für nationale Visa nach § 3 Absatz 1, § 5 Absatz 1 Ziffer 1a, § 49 Absatz 5 Nummer 5 des Aufenthaltsgesetzes). Die Erfassung der biometrischen Daten (Lichtbild, Fingerabdrücke) im Rahmen der persönlichen Antragsstellung ist das zentrale Element der Identitätsfeststellung im Visumprozess und das primäre Hilfsmittel, um Mehrfachidentitäten aufzudecken. (Bei Schengen-Visa entfällt die Pflicht zur erneuten Abgabe der biometrischen Daten gemäß Artikel 13 Absatz 3 des Visakodex.)

Die persönliche Vorsprache dient darüber hinaus der Überprüfung der Erteilungsvoraussetzungen, insbesondere bei nationalen Visa der Prüfung der Plausibilität des Visumantrages.

4. Aus welchem Grund können Visaanträge für längerfristige Aufenthalte (z. B. Studium, Arbeitsaufnahme, Familienzusammenführung) bislang nicht mit dem VIDEX-Formular erfasst werden?

   Gibt es Bestrebungen, solche Visaanträge zukünftig ebenfalls über das VIDEX-Formular abzuwickeln?

   a) Falls ja, bis wann sollen welche Fortschritte in diesem Bereich erzielt werden (bitte mit Daten und Einzelschritten angeben)?

   b) Falls nein, warum nicht?

Die Fragen 4 bis 4b werden gemeinsam beantwortet.

Auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 19 der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP auf Bundestagsdrucksache 19/10949 wird verwiesen.

5. Was ist der technische Unterschied im Nutzen zwischen VIDEX und RK-Visa?

Bei VIDEX und RK-Visa handelt es sich um zwei unterschiedliche IT-Anwendungen mit unterschiedlicher Funktion für unterschiedliche Nutzergruppen. Bei VIDEX handelt es sich um ein elektronisches, ausfüllbares Formular, das vom Antragsteller ausgedruckt und unterschrieben werden muss. RK-Visa ist eine Anwendung zur behördeninternen Bearbeitung der Visumanträge. Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 1 der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP auf Bundestagsdrucksache 19/10949 verwiesen.

   a) Wo liegen aus Sicht der Bundesregierung ggf. weitere technische Potenziale?

Beide Anwendungen sollen über eine schrittweise Weiterentwicklung zum vollständig onlinegestützten Visumverfahren führen.

   b) Wie evaluiert die Bundesregierung die Nutzung von VIDEX und RK-Visa?

RK-Visa ist die zentrale IT-Fachanwendung für die Bearbeitung von Visumanträgen. Sie wird regelmäßig entsprechend den sich entwickelnden Bedürfnissen aktualisiert und weiterentwickelt. Eine Evaluierung im engeren Sinne findet nicht statt. VIDEX hat sich als elektronisches Antragsformular für die Beantragung von Schengenvisa bewährt und soll daher auch für die Beantragung nationaler Visa eingesetzt werden. VIDEX für nationale Visa befindet sich derzeit in der Pilotierung an ausgewählten Auslandsvertretungen. Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 19 der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP auf Bundestagsdrucksache 19/10949 verwiesen.

6. Gibt es Best-Practice-Beispiele von anderen Ländern, an denen sich die Bundesregierung orientiert, um die Abgabe von biometrischen Daten bei der D-Visavergabe zu digitalisieren?

   Um welche Länder handelt es sich, und welche Maßnahmen sollen innerhalb welchen Zeitrahmens umgesetzt werden?

Die Bundesregierung steht in regelmäßigem Austausch mit den anderen Schengenstaaten zum Thema Digitalisierung. Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 14 der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP auf Bundestagsdrucksache 19/10949 verwiesen.

7. Wie gestaltet sich der Austausch mit Singapur, wo schließlich alle Schritte der Visaerteilung digitalisiert sind?

   a) Was lässt sich aus Sicht der Bundesregierung in Bezug auf die Digitalisierung bei der Visavergabe von Singapur lernen und in Deutschland umsetzen?

   b) Welche Bedenken hat die Bundesregierung in Bezug auf die digitalisierte singapurische Visavergabe, und wie äußert sie diese Bedenken?

Die Fragen 7 bis 7b werden gemeinsam beantwortet.

Ein Austausch mit Singapur zum Thema Digitalisierung im Visumverfahren findet nicht statt.

8. Welche datenschutzrechtlichen Schwierigkeiten sieht die Bundesregierung bei der Digitalisierung der Übertragung von biometrischen Daten an die jeweiligen Auslandsvertretungen?

   a) Welche Rechtsgrundlage begründet die Pflicht, biometrischen Daten (auch zukünftig nach Reform des Visa-Kodexes) persönlich vorzulegen?

   b) Welche datenschutzrechtlichen Änderungen wären notwendig, um die digitale Übermittlung biometrischer Daten zu ermöglichen?

   c) Welche Überlegungen stellt die Bundesregierung bei der Digitalisierung der Übertragung von biometrischen Daten insgesamt an, und bis wann sollen diese konkret umgesetzt werden?

Die Fragen 8 bis 8c werden gemeinsam beantwortet.

Biometrische Daten werden bereits heute durch die Auslandsvertretungen und ihre externen Dienstleistungserbringer digitalisiert und verarbeitet. Die Verarbeitung erfolgt grundsätzlich mit hoheitlichen IT-Systemen und im Einklang mit den einschlägigen europarechtlichen Bestimmungen, insbesondere der Datenschutz-Grundverordnung (Verordnung (EU) 2016/679) sowie der VIS-Verordnung (Verordnung (EG) 767/2008), und den nationalen Bestimmungen (§§ 86 ff. des Aufenthaltsgesetzes, § 69 der Aufenthaltsverordnung).

Bei der Ausgestaltung dieser Systeme wird dem entsprechenden Schutzbedarf biometrischer Daten, insbesondere hohe Vertraulichkeit und Integrität, Rechnung getragen und durch entsprechende (Kontroll-)Maßnahmen garantiert. Die Umsetzung wird durch die entsprechenden Stellen in den verantwortlichen Behörden gewährleistet (Datenschutzbeauftragte, IT-Sicherheitsbeauftragte). Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik unterstützt die operativen Behörden hier nach Bedarf.

Zur Frage 8a wird zudem auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

9. Welche Fortschritte sollen bis Ende des Jahres im Bereich der datenschutzkonformen Online-Beantragung von Visa erzielt werden, da es in der Umsetzungsstrategie der Bundesregierung „Digitalisierung gestalten“ heißt: „Wir wollen bequeme datenschutzkonforme Online-Beantragung von Visa und Konsularleistungen, einschließlich Abruf von Informationen zum Bearbeitungsstand“?

   Welche Projekte und Initiativen sind diesbezüglich für das nächste und übernächste Jahr geplant?

Das Auswärtige Amt hat im Juni 2019 zusammen mit Vertretern des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, des Bundesverwaltungsamts und der Bundesagentur für Arbeit sowie mit Nutzerinnen und Nutzern ein Digitalisierungslabor zur elektronischen Beantragung eines Visums zur Erwerbstätigkeit durchgeführt. Dabei ist als digitaler Prototyp ein Musterbeispiel entstanden, das nachnutzbar den Verwaltungsvorgang digital abbildet und bei der Entwicklung des Auslandsportals einbezogen werden wird. Im Übrigen wird auf die Antworten der Bundesregierung zu den Fragen 15, 19 und 20 der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP auf Bundestagsdrucksache 19/10949 vom verwiesen.

10. Welche konkreten Digitalisierungsprozesse sind innerhalb welchen Zeitraums geplant, um der Umsetzungsstrategie der Bundesregierung „Digitalisierung gestalten“ gerecht zu werden und „Ausländer[n], die nur kurzfristig nach Deutschland reisen wollen, [zu ermöglichen,] den Antrag online ein[zu]reichen und ggf. das Visum elektronisch [zu] erhalten“?

    Welche Einschränkungen macht die Bundesregierung mit „ggf.“ (bitte konkret benennen)?

    Welche Herkunftsländer und welche Visakategorien sind hier konkret angesprochen?

Bisher sind die rechtlichen Voraussetzungen für ein vollkommen elektronisches Visum nicht geschaffen. Im Übrigen wird auf die Antworten der Bundesregierung zu den Fragen 10 und 23 der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP auf Bundestagsdrucksache 19/10949 verwiesen.

11. Welcher finanzielle Aufwand folgt aus der Maßnahme der Bundesregierung „Digitalisierung gestalten“ im Bereich der Visavergabe über die nächsten drei Haushaltsjahre?

    Wie plant die Bundesregierung, die Maßnahme gegenzufinanzieren?

Auf die Antworten der Bundesregierung zu den Fragen 5 und 6 der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP Fraktion auf Bundestagsdrucksache 19/10949 wird verwiesen.

12. Gibt es Best-Practice-Beispiele von anderen Ländern, an denen sich die Bundesregierung orientiert, um die persönliche Beantragung und Abholung bei der D-Visavergabe zu digitalisieren?

    Um welche Länder handelt es sich, und welche Maßnahmen sollen innerhalb welchen Zeitrahmens umgesetzt werden?

Auf die Antwort zu Frage 6 wird verwiesen.

13. Ist die Bundesregierung bestrebt, die Visavergabe nach dem Vorbild Norwegens zentral in einer inländischen Behörde anzusiedeln und somit die Auslandsvertretungen von Visaprozess abzukoppeln?

    a) Falls ja, bis wann sollen welche Fortschritte in diesem Bereich erzielt werden (bitte mit Daten und Einzelschritten angeben)?

    b) Falls nein, warum nicht, obwohl eine solche Maßnahme zur Entbürokratisierung beitragen, unsere Auslandsvertretungen entlasten und die Einstellung von qualifizierten Fachkräften aus dem Ausland vereinfachen und beschleunigen könnte?

Die Fragen 13 bis 13b werden gemeinsam beantwortet.

Im Hinblick auf das geplante Fachkräfteeinwanderungsgesetz plant das Auswärtige Amt die Einrichtung einer neuen Arbeitseinheit im Inland. Hierhin sollen ab 2020 Visumanträge aus dem Ausland zur Bearbeitung verlagert werden, um Visastellen mit hohem Auftragsaufkommen im Ausland zu entlasten und Kompetenz im Bereich Fachkräfteeinwanderung zu bündeln.

14. Wie gestaltet sich aktuell die Personallage in den Visastellen in Indien, Bosnien-Herzegowina, den Vereinigten Staaten von Amerika, Serbien, China, der Türkei, Japan, dem Kosovo, der Russischen Föderation, Nordmazedonien, Brasilien, Albanien, Korea (Republik) und Kanada im Vergleich zum Vorjahr?

    In welchen Visastellen welcher Auslandsvertretungen soll 2020 wie viel Personal dazukommen (bitte zur Beantwortung beider Fragen nach den jeweiligen Jahren und den jeweiligen Ländern aufschlüsseln)?

Die Angaben werden in einer Übersicht, die die aktuelle Personallage und die Entwicklung im Vergleich zum Vorjahr an den angegebenen Auslandsvertretungen abbildet, zusammengefasst. Die Anlage wird zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als schützenswerte Information „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ (VS-NfD) eingestuft und separat übermittelt.*

15. Plant die Bundesregierung ähnlich wie schon Luxemburg und Singapur im Zuge der Digitalisierung bei der Visavergabe das umstrittene und strikt auf Bürgerüberwachung ausgelegte chinesische Social Credit System zu berücksichtigen und bei einem hohen Social Credit Score Visa für chinesische Staatsbürger in einem Eilverfahren zu bearbeiten?

    a) Falls ja, aus welchen Gründen?

    b) Falls nein, warum nicht?

    c) Wie bewertet die Bundesregierung die menschenrechtliche Komponente einer solchen Bürgerüberwachung?

    d) Wie gestaltet sich der Austausch mit Luxemburg und Singapur zu diesem Thema?

    Welche Hinweise und Bedenken äußert die Bundesregierung, da es sich nach Ansicht der Fragesteller beim Social Credit System um eine schwerwiegend repressive Maßnahme handelt?

---

* Das Auswärtige Amt hat die Antwort als „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ eingestuft. Die Antwort ist im Parlamentssekretariat des Deutschen Bundestages hinterlegt und kann dort von Berechtigten eingesehen werden.

e) Wie gestaltet sich insgesamt der europäische Austausch zu diesem Thema?

Welche Hinweise und Bedenken äußert die Bundesregierung, da es sich nach Ansicht der Fragesteller beim Social Credit System um eine schwerwiegend repressive Maßnahme handelt?

Die Fragen 15 bis 15e werden zusammengefasst beantwortet.

Nach Kenntnis der Bundesregierung ergibt sich die im Rahmen des chinesischen Social Credit Systems errechnete Bonität auch aus Informationen zu gesellschaftlich und politisch erwünschten Kontakten und Verhalten.

In einem solchen System ist die Möglichkeit zu umfassender Kontrolle sowie zur Verhaltenssteuerung angelegt, so dass seitens der Bundesregierung große menschenrechtliche Bedenken bestehen.

Mit Luxemburg stand die Bundesregierung seit Anfang 2019 mehrfach zu den politischen Implikationen des Social Credit System in Kontakt.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333